

10.3.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hansel Oy:n lausunto julkisia hankintoja ja käyttösopimuksia koskevan lain muuttamisesta HE 2/2026 vp

Yleistä

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Hansel Oy:ltä (jäljempänä "Hansel") asiantuntijalausuntoa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä "hankintalaki") muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Hansel esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Kannatamme hallituksen esityksen tavoitteita varautumisen ja huoltovarmuuden tavoitteiden edistämisestä, kilpailun lisäämisestä ja säästöjen aikaansaamisesta.

Hallituksen esitykseen sisältyvät hankintalain muutokset, erityisesti hankinnan jakamisen lähtökohtainen pakollisuus ja velvoite uusien tarjouskilpailu yhden tarjouksen tilanteessa, eivät kuitenkaan näkemyksemme mukaan parhaalla mahdollisella tavalla edistä tavoitteiden saavuttamista, vaan ovat jäljempänä esitetyllä tavalla omiaan lisäämään hallinnollista työtä, viivästyttämään hankintoja ja aiheuttamaan juridisia riskejä.

Hansel on useissa eri yhteyksissä esittänyt huolensa julkisten hankintojen sääntelyn lisääntymisestä. Hankintalain lisäksi hankinnoissa on huomioitava jatkuvasti lisääntyvä suoraan sovellettava EU-sääntely. Näkemyksemme mukaan julkisten hankintojen houkuttelevuutta lisäisi enemmänkin sääntelyn keventäminen kuin uudistuksien myötä lisääntyvät prosessivaatimukset ja valitusmahdollisuudet.

Hansel on toimittanut puheena olevasta ehdotuksesta lausunnon myös talousvaliokunnalle. Tässä lausunnossa ei käsitellä kaikkia aikaisemmassa lausunnossa esiin tuotuja seikkoja, vaan toistetaan Hanselin keskeiset havainnot sekä kiinnitetään erityistä huomiota ehdotuksen varautumista ja huoltovarmuutta koskeviin ehdotuksiin.

Varautumista ja huoltovarmuuden edistämistä koskevat huomiot

Hansel kannattaa kaikkia ehdotettuja säännöksiä, jotka edistävät varautumisen huomioon ottamista hankinnoissa.

10.3.2026

Uuden 71 §:n 4 momentin lisääminen hankintalakiin korostaa varautumistavoitteiden entistä merkittävämpää roolia hankinnoissa.

Erityisesti ehdotuksen sivulla 100 käsitelty hankinnan ehdollinen kilpailuttaminen varautumistarkoituksissa on perusteltu uudistus.

Hankinnan ehdollisuus, ja etenkin hankinnan laajuuden muuttaminen (volyympiperusteinen/alueellinen) vakavasta häiriötilanteesta tai poikkeusoloista johtuvista syistä, olisi keskeisiä välineitä reagoida nopeasti muuttuvaan turvallisuustilanteeseen hyödyntämällä olemassa olevaa toimittajasuhdetta. Olemassa olevan sopimussuhteen aikana osapuolet ovat voineet rakentaa toimintamalleja erilaisia kriisitilanteita varten, eikä hankintayksikön tarvitsisi järjestää uutta hankintamenettelyä hetkellä, jolloin hankinnan kohteena olevia tuotteita ja palveluita erityisesti välttämättä tarvitaan kattamaan kriisitilanteen tarpeet. Kun lisäksi vakiintuneessa oikeuskäytännössä on suhtauduttu hyvin tiukasti hankintasopimusten laajentamiseen, Hanselin käsityksen mukaan edellä käsitelty kriisitilanteita koskeva poikkeus hankinnan ehdollisesta toteuttamisesta on tarpeen lisätä hankintalain säännöksiin.

Kiinnitämme huomiota ehdotuksen sivulla 100 olevaan mainintaan, jossa todetaan ”Mikäli kyse olisi huoltovarmuuskriittisten organisaatioiden varautumistarkoituksessa tehtävästä hankinnasta, hankinta voitaisiin lisäksi tehdä ennakolta ilman, että hankintayksikön tulisi tarjouspyynnössä tai muussa hankintavalmisteluasiakirjassa yksilöidä, minkälaisesta varautumisesta olisi kyse.” Valmiuslain mukainen varautumisvelvollisuus kattaa hyvin erilaisia organisaatioita, jotka eivät kaikki ole välttämättä ”huoltovarmuuskriittisiä”. Käsityksemme mukaan varautumistarkoituksessa tehtävien hankintojen tulisi olla kaikkien varautumisvelvollisuuden piirissä olevien hankintayksiköiden käytössä, eikä rajata tällaisia hankintoja ainoastaan huoltovarmuuskriittisiin toimijoihin.

Ehdotuksen 71 §:n perusteluissa on käsitelty myös palvelujen maantieteellisen sijainnin rajoittamista hankinnassa sekä sitä, millaiset toimivaltuudet hankintayksiköllä on sulkea tarjouskilpailusta tarjouksia, joihin kohdistuu ns. korkea riski (s. 99). On hyvä, että nämä käytännön hankintatoimessa esiintyneet, ja hankalaksi koetut asiat saadaan tuotua perusteluissa esiin. Jos näiden teemojen nostamista säännösten tasolle ei koeta esimerkiksi EU-oikeudesta johtuen tarkoituksenmukaiseksi, teemoja voisi olla tarpeen käsitellä esimerkiksi hankintadirektiivi uudistusten yhteydessä.

Teknisenä yksityiskohtana Hansel toteaa, että ehdotuksen 71 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan toimittajan poissulkemisen ohella myös palvelujen, laitteiden ja tuotteiden poissulkemiseen (s. 99, viimeinen kappale). Kohdassa tarkoitettaneen hankintalainsäädännön logiikan mukaisesti tarjouksen poissulkemista, jos tarjotut palvelut, laitteet tai tuotteet eivät täytä tarjouspyynnössä asetettuja vaatimuksia.

75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Hansel pitää hyvänä, että hankintayksiköitä kannustetaan pohtimaan hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.

Pidämme kuitenkin ongelmallisena hankintalain 75 §:ssä ehdotettua lähtökohtaista velvollisuutta hankinnan jakamiseen. Hankintayksikön tulisi voida määritellä hankinnan kohde ja laajuus kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen kuitenkin huomioon hankintalain mukaiset periaatteet tarjoajien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta ja kilpailuolosuhteiden hyväksi käyttämisestä. Kategorinen lähtökohta hankinnan jakamiselle ei tarkoita sitä, että hankintoja tehtäisiin tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnan jakamista koskevan pääsäännön ongelmallisuutta kuvaa lisäksi se, että säännöksessä on kuvattu hyvin paljon tilanteita, joissa hankinta voidaan kuitenkin jättää jakamatta. Jakamisvelvoitteesta poikkeamisen mahdollistaminen monissa eri tilanteissa on kuitenkin äärimmäisen tärkeää, eikä kategoriasta velvoitetta hankinnan jakamiseen ole mahdollista asettaa.

10.3.2026

On myönteistä, että säännösehdotuksessa esitetään puitejärjestelyjen sisäisiin hankintoihin liittyvä poikkeus jakamisvelvoitteeseen. Poikkeusten piiriin tulisi lisätä myös dynaamisten hankintajärjestelmien sisäiset hankinnat. Esimerkiksi Hanselin dynaamisten hankintajärjestelmien sisäisissä kilpailutuksissa saadaan hyvin tarjouksia (keskimäärin noin 3,5 kpl, ja esimerkiksi IT-konsultoinnin dynaamisessa hankintajärjestelmässä keskimäärin noin 7 kpl), mikä osoittaa kilpailun toimivuutta ja hankintojen sopivaa kokoa dynaamisten hankintajärjestelmien sisäisissä hankinnoissa. Jakamisvelvoite dynaamisten hankintajärjestelmien sisäisissä hankinnoissa saattaisi vähentää kilpailua ja tarjousten määrää sekä lisäisi hallinnollista taakkaa kilpailutusten toteuttamisessa. Dynaamisen hankintajärjestelmän tavoitteena on saada yksittäisen hankinnan kilpailuttaminen mahdollisimman yksinkertaiseksi ja kevyeksi, jolloin jakamisvelvoitteen ulottaminen dynaamisen hankintajärjestelmien sisäisiin kilpailutuksiin ei ole tarkoituksenmukaista.

Hallituksen esityksessä esitetään myös hankintasopimuksen jakamatta jättämistä koskevan valituskiellon poistamista 146 §:stä. Nyt voimassa olevan hankintalain hallituksen esityksessä valituskieltoa perusteltiin seuraavasti:

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 2 ja 3 kohta, joiden mukaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei voitaisi saattaa hankintalain nojalla hankintayksikön päätöstä tai ratkaisua siitä, että hankintaa ei jaeta osiin 75 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tai että 93 §:ssä tarkoitettun kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena käytetään yksinomaan halvinta hintaa tai kustannuksia. Tällaiset hankintayksikön tarkoituksenmukaisuushankintaan liittyvät ratkaisut koskevat viime kädessä hankinnan sisältöä eivätkä hankintamenettelyn syrjimättömyyttä tai avoimuutta, eikä niitä koskevien ratkaisujen oikeudellinen arviointi soveltuisi voimassa olevaan ja tämän ehdotuksen mukaiseen julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmään. Myös hankintadirektiivin johdanto-osan 78 perustelukappaleen mukaan hankintayksikön olisi voitava vapaasti tehdä itsenäinen päätös asianmukaiseksi katsomastaan syystä olla jakamatta hankintaa osiin ilman, että päätökseen kohdistetaan hallinnollista tai oikeudellista valvontaa.¹

Niin kuin hallituksen esityksessä tuolloin todettiin, hankinnan jakamista koskeva harkinta on hankintayksikön tarkoituksenmukaisuusharkintaa, eikä sen siten tulisi olla valitusoikeuden piirissä. Näkemyksemme mukaan hankintalain 146 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista valituskieltoa ei tulisi poistaa.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan 125 §:ää muutettavaksi siten, että hankintamenettely olisi keskeytettävä, jos avoimessa menettelyssä saadaan vain yksi tarjous. Velvoitteesta voidaan poiketa, jos hankintayksikkö on toteuttanut 65 §:ssä tarkoitettun markkinakartoituksen, jakanut hankinnan osiin 75 §:ssä säädetyn mukaisesti tai siihen on erityisen painava syy.

Emme kannata muutosta, sillä se lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja viivästyttää hankintoja. Muutos on omiaan nostamaan kustannuksia tilanteessa, jossa yhden tarjouksen saaminen johtuu tarjonnan puuttumisesta. Muutos kannustaa ainoan tarjouksen tekijää nostamaan hintaa hankinnan uusintakierroksella.

Säännös on myös tulkinnanvarainen, sillä siinä ei oteta kantaa muun muassa siihen, voiko uusittava tarjouskilpailu olla identtinen alkuperäisen kanssa, minkälainen markkinakartoituksen tulisi olla, jotta keskeyttämisvelvoitetta ei olisi ja mikä voisi olla erityisen painava syy keskeyttämisvelvoitteesta poikkeamiselle.

¹ HE 108/2016 vp, s. 238.

10.3.2026

Ehdotamme, että 125 §:n muutoksesta luovutaan, jolloin hankintayksikkö voisi harkita onko tarjouskilpailun uusimisesta hyötyä vai haittaa.

146 § Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan 146 §:n muuttamista siten, että hankintasopimuksen osiin jakamista koskeva valituskielto poistetaan ja että säännökseen lisätään valituskielto liittyen hankintamenettelyn kertomusta koskevaan hankinnan valmistelun kuvaukseen.

Emme kannata 146 §:ään esitettyjä muutoksia. Valitusoikeutta ei tulisi laajentaa hankinnan valmistelua koskeviin ratkaisuihin kuten hankinnan toteuttamiseen tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena, hankinnan jakamiseen tai jakamatta jättämiseen. Valitusoikeuden laajentaminen viivästyttää hankintoja ja tulee lisäämään hankintoihin liittyviä valituksia. Säännösten tulkinnanvaraisuudet ovat omiaan lisäämään valituksia. Tarjoajilla on usein hyvin erilaiset näkemykset siitä, mikä niiden kannalta olisi oikea tapa toteuttaa ja jakaa hankintaa tai mikä on oikea tapa tehdä markkinakartoitusta.

146 §:n muutosehdotus on epäselvä. 146 §:n 2 momentin 1-kohdan mukaan valituskielto koskee yksinomaan hankinnan valmistelua koskevaa päätöstä (tähän ei ehdoteta muutosta) ja ehdotettu muutos 2-kohtaan kuvausta hankinnan valmistelun toteuttamisesta. Epäselväksi jää 1- ja 2-kohtien välinen suhde. Hanselin näkemyksen mukaan 2 momenttia ei tulisi muuttaa lainkaan eikä säännöksestä tulisi etenkään poistaa hankintojen jakamiseen liittyvää valituskieltoa, joka tällä hetkellä on momentin 2-kohdassa.

Hansel Oy

Jukka Hämäläinen
johtava juristi, varautumispäällikkö